

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2033 *Pleno. Sentencia 7/2019, de 17 de enero de 2019. Recurso de inconstitucionalidad 4751-2017. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2017, de 27 de junio, de las voluntades digitales y de modificación de los libros segundo y cuarto del Código civil de Cataluña. Competencias sobre ordenación de los registros públicos de derecho privado: nulidad de los preceptos legales autonómicos relativos a la ordenación de voluntades digitales en ausencia de disposiciones de última voluntad, designación de persona encargada de ejecutar las últimas voluntades, registro electrónico de voluntades digitales y mediación para resolver las discrepancias surgidas en aplicación de la ley. Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2019:7

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés DalRé, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José GonzálezTrevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4751-2017, promovido por el presidente del Gobierno contra los artículos 6 (en cuanto introduce el artículo 411.10.3.b del libro cuarto del Código civil de Cataluña), 8 (en cuanto introduce el artículo 421.24.1 del libro cuarto del mismo Código), 10 y 11 y la disposición final primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2017, de 27 de junio, de las voluntades digitales y de modificación de los libros segundo y cuarto del Código civil de Cataluña. Han comparecido y formulado alegaciones el Parlamento y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el 29 de septiembre de 2017, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 6 [en cuanto introduce el artículo 411.10.3 b) del libro cuarto del Código civil de Cataluña], 8 (en cuanto introduce el artículo 421.24.1 del libro cuarto del mismo Código), 10 y 11 y la disposición final primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2017, de 27 de junio, de las voluntades digitales y de modificación de los libros segundo y cuarto del Código civil de Cataluña. El Abogado del Estado invocó el artículo 161.2 CE y el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) a fin de que se produjese la suspensión de los preceptos legales impugnados.

2. El recurso se fundamenta en las consideraciones que a continuación se resumen.

Señala el Abogado del Estado que la Ley catalana 10/2017 regula las voluntades digitales en caso de muerte, entendidas como decisiones mediante las cuales las personas pueden ordenar las acciones que consideren más adecuadas para facilitar, en caso de fallecimiento, que la desaparición física y la pérdida de personalidad que esta supone no se extiendan a los entornos digitales. La ley prevé que esas voluntades digitales puedan plasmarse, cuando la persona no ha otorgado disposiciones de última voluntad, en un documento que deberá inscribirse en el registro electrónico de voluntades digitales creado por la propia ley. El Abogado del Estado sostiene que no se trata de un registro administrativo, sino de un registro jurídico de derecho privado, por lo que la regulación impugnada invade la competencia estatal exclusiva en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos (art. 149.1.8 CE).

En concreto, alega que el artículo 10 de la Ley 10/2017 añade la disposición adicional tercera al libro cuarto del Código civil de Cataluña, por la que se crea el registro electrónico de voluntades digitales y se regulan los actos inscribibles en ese registro y la emisión de certificaciones. Se trata de un registro que proyecta sus efectos jurídicos sustantivos sobre las relaciones privadas, por lo que vulnera la competencia exclusiva del Estado en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos de derecho privado (art. 149.1.8 CE), de acuerdo con la doctrina constitucional (se citan, entre otras, las SSTC 71/1983, de 29 de julio; 156/1993, de 6 de mayo; 103/1999, de 3 de junio; 31/2010, de 28 de junio, y 4/2014, de 16 de enero).

El artículo 147.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) establece que corresponde a la Generalitat de Cataluña la competencia ejecutiva en materia de notarías y registros públicos de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles. Esta competencia autonómica de ejecución en cuanto a la ordenación de los instrumentos o registros públicos de derecho privado consiste, según la doctrina constitucional (STC 31/2010, de 28 de junio), en una posibilidad de aplicación o de plasmación de los criterios que fije la legislación –en sentido material– estatal, la cual podrá tener el grado de exhaustividad que resulte procedente, tanto en la determinación de los criterios de ordenación de los registros cuanto en el ámbito de las medidas de coordinación.

Las Comunidades Autónomas pueden crear registros administrativos instrumentales que coadyuven al efectivo ejercicio de sus competencias, pero no registros jurídicos de derecho privado, pues esta competencia de ordenación de los registros de derecho civil se halla reservada al Estado por el artículo 149.1.8 CE. El registro electrónico de voluntades digitales creado por el artículo 10 de la Ley 10/2017 es un registro jurídico y no meramente administrativo, como lo demuestra que en él se inscriben únicamente documentos de voluntades digitales suscritos por las personas que no han otorgado disposiciones de última voluntad (testamento, codicilo o memoria testamentaria). Por ello se establece que para acceder a dicho registro debe acreditarse, mediante el certificado de actos de última voluntad, que el causante no ha otorgado disposiciones de ese tipo. Además, ese documento de voluntades digitales es el medio por el que las personas pueden disponer *mortis causa* de sus archivos digitales, frente a los prestadores de servicios de la sociedad de la información, designando a las personas encargadas de ejecutar sus instrucciones al respecto, en defecto de testamento, codicilo o memoria testamentaria.

En suma, el registro creado por el artículo 10 de la Ley 10/2017, lejos de ser un simple registro administrativo (con efectos de mera publicidad) proyecta sus efectos jurídicos sustantivos sobre las relaciones privadas, por lo que se configura como un registro jurídico, de derecho privado, pues en él queda constancia de la última voluntad en relación con un aspecto concreto de la sucesión *mortis causa*, como es el destino que otorgan las personas a sus archivos digitales generados en vida. Ello supone la vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos (art. 149.1.8 CE).

Por la misma razón se reputan inconstitucionales el artículo 11 de la Ley 10/2017, en la redacción que da a la disposición final quinta del libro cuarto del Código civil de Cataluña, y la disposición final primera de la misma Ley, que remiten al desarrollo reglamentario la regulación de la organización, el funcionamiento y el régimen de acceso del registro electrónico de voluntades digitales.

En efecto, si la Comunidad Autónoma de Cataluña carece de competencia para configurar legislativamente un registro jurídico, de derecho privado, como lo es el registro electrónico de voluntades digitales creado por el artículo 10 de la Ley 10/2017, tampoco puede dictar una normativa de desarrollo reglamentario de ese precepto legal, que resulta inconstitucional por invadir la competencia reservada al Estado por el artículo 149.1.8 CE.

El artículo 6 de la Ley 10/2017 añade el artículo 411-10 al libro cuarto del Código civil de Cataluña. El artículo 411-10.3 b), al que se constriñe la impugnación del recurso de inconstitucionalidad, prevé que las voluntades digitales se pueden ordenar por el interesado mediante «un documento que debe inscribirse en el registro electrónico de voluntades digitales», si no ha otorgado disposiciones de última voluntad (testamento, codicilo o memoria testamentaria). Este precepto configura una situación jurídica personal *mortis causa* que se hace descansar en la sustantividad jurídica del registro electrónico de voluntades digitales, vulnerando así la competencia exclusiva del Estado del artículo 149.1.8 de la CE.

El artículo 8 de la Ley 10/2017, añade el artículo 421-24 al libro cuarto del Código civil de Cataluña. El apartado 1 del artículo 421-24, al que se ciñe la impugnación del recurso de inconstitucionalidad, permite que la designación de la persona física o jurídica encargada de ejecutar las voluntades digitales del causante se haga, en defecto de testamento, codicilo o memoria testamentaria, mediante un «documento de voluntades digitales», que «debe inscribirse en el registro electrónico de voluntades digitales». De este modo resulta, según se sostiene en el recurso, que la inscripción en ese registro autonómico de los documentos de voluntades digitales posee eficacia constitutiva de la relación misma de derecho sustantivo subyacente, en todo su alcance. La inscripción del documento de voluntades digitales en el registro produce efectos civiles, pues otorga eficacia jurídica a las previsiones del causante, en orden a disponer de sus voluntades digitales, del mismo modo que si hubiera manifestado sus últimas voluntades digitales por medio de testamento, codicilo o memoria testamentaria. Se vulnera así de nuevo la competencia exclusiva estatal en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos de derecho privado (art. 149.1.8 CE).

Por todo ello solicita el Abogado del Estado que se dicte sentencia por la que, con estimación del recurso, se declaren inconstitucionales y nulos los preceptos impugnados de la Ley 10/2017, de 27 de junio, de las voluntades digitales y de modificación de los libros segundo y cuarto del Código civil de Cataluña.

3. Por providencia de 17 de octubre de 2017 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo, se acordó tener por invocado el artículo 161.2 CE, lo que, conforme dispone el artículo 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso y, para terceros, desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado». Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

4. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 2 de noviembre de 2017, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. Otro tanto hizo la

Presidenta del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado en este Tribunal el 13 de noviembre de 2017.

5. Por providencia de 15 de noviembre de 2017 el Pleno del Tribunal, con el fin de evitar un eventual conflicto en la defensa de los intereses del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña, acordó suspender el plazo para que el Gobierno de Cataluña pueda personarse y formular alegaciones en el presente recurso, en tanto el Consejo de Ministros, de conformidad con el artículo 5 del Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, ejerza las funciones y competencias que corresponden a la Generalitat de Cataluña.

6. La Letrada del Parlamento de Cataluña, en representación de esta Cámara, se personó en el proceso constitucional y formuló alegaciones mediante escrito registrado en este Tribunal el 21 de noviembre de 2018, en el que interesó la desestimación del recurso de inconstitucionalidad por las razones que siguen.

Como consideración preliminar advierte que la ley impugnada viene a dar respuesta a una necesidad social creciente, como es la gestión de la herencia digital. Para ello introduce una importante novedad en relación con las voluntades digitales, pues permite que se puedan expresar no solo mediante instrumentos de últimas voluntades, ya previstos en el Código civil de Cataluña (testamento, codicilo o memoria testamentaria), sino también mediante un documento administrativo, en el que se deberá especificar el alcance concreto de la actuación que deberá llevar a cabo la persona designada para ejecutar las voluntades digitales del causante. Este documento se ha de inscribir en el registro electrónico de voluntades digitales, y la inscripción solo desplegará efectos en el caso que el causante no hubiera otorgado testamento u otro instrumento de últimas voluntades. Además esos efectos se limitan a la gestión de la denominada herencia digital que, en la mayoría de los casos, no tendrá valor económico alguno, pero que indudablemente puede afectar a la intimidad del causante.

Con la regulación establecida se daría respuesta a una necesidad que puede tener el colectivo más activo en las redes sociales, el de las personas jóvenes. Estas, que probablemente por sus circunstancias vitales, personales o económicas, no se plantean otorgar testamento, bien porque ven muy lejana la muerte, bien porque carecen de un patrimonio que les exija tomar decisiones sobre su gestión, en cambio, sí pueden estar interesadas en expresar sus voluntades digitales en un documento de sencillo formato y tramitación, inscribible en un registro administrativo, lo que permite dar mayor eficacia al proceso de formulación y también de acreditación del contenido preciso de dichas voluntades.

Resulta así que el registro electrónico de voluntades digitales es uno de tantos registros administrativos de los que se dota la Generalitat para el ejercicio de sus competencias, en este caso en el ámbito del Derecho civil y en cumplimiento del mandato recogido en el artículo 53.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), que establece como un principio rector de la actuación de la Generalitat el de facilitar el conocimiento de la sociedad de la información e impulsar el acceso a la comunicación y a las tecnologías de la información, en condiciones de igualdad, en todos los ámbitos de la vida social, debiendo fomentar que estas tecnologías se pongan al servicio de las personas y garantizando la prestación de servicios por medio de dichas tecnologías.

Con la creación de este registro no se pretende invadir la competencia del Estado para regular los registros públicos (art. 149.1.8 CE), ni mucho menos menoscabar las atribuciones del registro de últimas voluntades, sino solo dar una solución administrativa a una demanda creciente en una sociedad altamente activa en las redes sociales. Precisamente por ello la Ley 10/2017 ha evitado entrar en contradicción con otros registros estatales, regulando el acceso y efectos de una forma escrupulosa con el fin de no interferir en la competencia estatal. En concreto, la Ley deja claramente establecido que el documento de voluntades digitales no produce efectos si hay disposiciones de última voluntad (art. 6) y que el acceso al registro electrónico de voluntades digitales, una vez muerto el titular, queda reservado a las personas que, después de acreditar un interés legítimo, presenten un certificado negativo del registro estatal de actos de última

voluntad, dependiente del Ministerio de Justicia, acreditando así que el causante no ha otorgado disposiciones testamentarias.

Por otra parte, el hecho de que la legislación estatal no prevea una normativa similar a la catalana no impide a la Generalitat regular la materia en el ámbito de su competencia, que en este caso es el Derecho civil. La inactividad legislativa del Estado no puede privar a las Comunidades Autónomas del ejercicio de sus competencias.

Insiste la Letrada del Parlamento de Cataluña en que el registro electrónico de voluntades digitales creado por el artículo 10 de la Ley 10/2017 es un registro administrativo, por lo que no invade la competencia del Estado sobre «la ordenación de los registros e instrumentos públicos» (art. 149.1.8 CE), que se refiere a los registros jurídicos, no a los meramente administrativos. El hecho de que el registro electrónico de voluntades digitales se regule en una ley que modifica el Código civil de Cataluña no convierte a dicho registro administrativo en un registro civil o jurídico, puesto que no se le atribuye ninguna de las notas que caracterizan a estos, como es su presunción de integridad o la oponibilidad frente a terceros.

El registro electrónico de voluntades digitales es fruto de la potestad de organización de la Generalitat, atribuida a esta con carácter exclusivo por el artículo 150 b) EAC, en el ámbito relativo a la competencia sustantiva de Derecho civil. Esa potestad se extiende a las diversas modalidades organizativas e instrumentales para la actuación administrativa. Dentro del ámbito material del Derecho civil no ofrece dudas la competencia de la Generalitat para regular las disposiciones de última voluntad, amparándose en ella la regulación de los aspectos concretos de un acto como el documento de voluntades digitales. El registro electrónico de voluntades digitales es un mero instrumento administrativo ligado a dicha competencia material, a los efectos de facilitar el conocimiento de las referidas voluntades.

En suma, el registro electrónico de voluntades digitales cumple las funciones propias de un archivo de documentos de voluntad digital. La información en él contenida no otorga certeza acerca de la titularidad ni de bienes ni de derechos, sino que meramente recoge hechos como cuentas o claves de acceso y circunstancias descriptivas: la persona designada y el alcance de su cometido, ya sea la recuperación de datos o la cancelación de las cuentas digitales. En ningún caso se trata de un registro jurídico, puesto que ni es íntegro ni lo que consta en él es oponible frente a los terceros que operan en el tráfico jurídico. Tiene, por tanto, una naturaleza administrativa. Su objeto es dejar constancia de la manifestación de voluntad expresada por el titular de una cuenta digital acerca de la persona designada y, en su caso, delimitadora del alcance de su actuación para que proceda a cancelar las cuentas digitales del titular fallecido, si este ha sido su deseo. A tal efecto, la persona que solicite dicha cancelación ante la empresa prestadora de servicios digitales podrá acreditar, mediante la certificación expedida por el registro electrónico de voluntades digitales, su condición de persona designada por el titular de las cuentas digitales, que ha inscrito en dicho registro un documento privado en el que le encomienda expresamente la realización de tal cometido.

7. El Pleno del Tribunal, por providencia de 25 de enero de 2018, estando próximo a finalizar el plazo de cinco meses que señala el artículo 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de los preceptos impugnados, acordó oír a las partes personadas – Abogado del Estado y Parlamento de Cataluña – para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

Evacuado por el Abogado del Estado y por la Letrada del Parlamento de Cataluña el traslado conferido, el Pleno del Tribunal, mediante ATC 25/2018, de 20 de marzo, acordó mantener la suspensión de los preceptos legales impugnados.

8. Por providencia de 5 de junio de 2018 el Pleno del Tribunal, una vez perdida la vigencia del Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, conforme a lo previsto en su disposición adicional segunda, acordó alzar la suspensión del plazo para formular alegaciones acordada en el presente proceso constitucional y, en consecuencia, dar

traslado al Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por conducto de su Presidente, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudiera personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimase convenientes.

9. El 12 de junio de 2018 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el escrito de alegaciones del Abogado de la Generalitat de Cataluña, en representación y defensa de su Gobierno, en el que interesa la desestimación del recurso de inconstitucionalidad, por las razones que seguidamente se resumen.

Afirma que la argumentación sostenida en el recurso de inconstitucionalidad descansa en la premisa equivocada de que el registro electrónico de voluntades digitales creado por el artículo 10 de la Ley 10/2017 es uno de los registros públicos a que se refiere el artículo 149.1.8 CE. En tal caso la competencia que le correspondería a la Generalitat de Cataluña sería la de carácter ejecutivo que le atribuye el artículo 147.2 EAC, en la materia de «registros públicos de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles». Ahora bien, el registro electrónico de voluntades digitales no es un registro público de derecho privado del artículo 149.1.8 CE, sino un registro administrativo, de manera que el citado precepto estatutario no resulta de aplicación.

El legislador autonómico ha pretendido crear un registro administrativo, cuyo funcionamiento sencillo y económico facilite a los titulares de cuentas digitales, que en gran medida son jóvenes que no han hecho testamento, dejar constancia de su voluntad sobre las mismas. Reconoce pues el carácter complementario del nuevo instrumento respecto de los ya existentes en el ámbito sucesorio, de manera que en nada excluye o perturba el uso de los mismos; estos siempre tendrán prevalencia sobre aquel, hasta el punto de impedir que, en su presencia, el documento de voluntades digitales produzca cualquier efecto. En suma, el registro electrónico de voluntades digitales es un registro de carácter administrativo creado por la Generalitat en ejercicio de sus competencias que en nada dificulta ni interfiere la función del registro general de actos de última voluntad, de manera que su existencia no supone afectación negativa, injerencia o lesión de la competencia que corresponde al Estado de acuerdo con el artículo 149.1.8 CE.

La materia regulada en la Ley 10/2017 –voluntades digitales– tiene un contenido que se integra en el Código civil de Cataluña. Más en concreto, se trata de una regulación que afecta, por una parte, al derecho de familia, al establecerse las reglas de actuación de los representantes legales de los menores y discapacitados intelectuales en relación a los contenidos digitales que les pertenezcan. Por otra, afecta al derecho sucesorio, en la medida en que se determinan las previsiones *mortis causa* de una persona con respecto a su presencia digital. Resulta también evidente y pacífico que la competencia asumida por la Generalitat en materia de Derecho civil, según el artículo 129 EAC, incluye tanto el derecho de familia como el derecho sucesorio. En consecuencia, el establecimiento del registro de voluntades digitales conecta de forma directa con la competencia material en derecho civil asumida estatutariamente por la Generalitat en base al citado precepto, de acuerdo con la previsión del artículo 149.1.8 CE. A ello hay que añadir la competencia de la Generalidad en materia de organización, conforme al artículo 150 EAC, cuya letra b) se refiere a las modalidades instrumentales de la actuación administrativa, que en el presente caso sirve de adecuado sustento para la creación y regulación del registro de voluntades digitales.

Además, la Ley 10/2017 cumple el mandato del artículo 53.1 EAC, que establece como principio rector de la actuación de la Generalitat en el ámbito de las tecnologías de la información, entre otros, el de «fomentar que estas tecnologías se pongan al servicio de las personas sin que afecten negativamente a sus derechos»; lo que en este caso se trata de evitar mediante una adecuada gestión de la huella digital. Esto guarda relación directa con el derecho fundamental a la intimidad personal y a la propia imagen del artículo 18.1 CE, a cuya garantía en el uso de la informática por los ciudadanos se refiere expresamente el artículo 18.4 CE.

Se ocupa seguidamente el Abogado de la Generalitat de la distinción entre registros jurídicos y registros administrativos, basada en la diferente naturaleza de la publicidad que cada uno de ellos proporciona y partiendo de la jurisprudencia constitucional al

respecto. Conforme a esta, es claro que las Comunidades Autónomas pueden crear registros administrativos que coadyuven instrumentalmente al efectivo ejercicio de las competencias que hayan asumido en los diversos sectores materiales, incluso cuando se trate de figuras del derecho civil de su competencia. Así, menciona la existencia en Cataluña de diversos registros administrativos relacionados con el derecho privado y correspondientes a materias de la competencia de la Generalitat, como el registro de fundaciones, el registro de asociaciones, el registro de sociedades agrarias de transformación, el registro de cooperativas y el registro de parejas estables, todos ellos relacionados con regulaciones concretas en las que entra en juego, con mayor o menor intensidad, el Derecho civil catalán.

Por el contrario, la ordenación de los registros que proyectan sus efectos jurídicos sustantivos sobre las relaciones privadas, corresponderá en exclusiva al Estado, de acuerdo con la regla del artículo 149.1.8 CE.

Los registros jurídicos producen efectos sustantivos, como son la presunción de integridad y certeza, así como la oponibilidad frente a terceros. En cambio, los registros administrativos no producen efectos jurídicos sustantivos sobre las relaciones privadas, de manera que la inscripción en ellos no añade ningún efecto al documento otorgado; su publicidad tiene solamente efectos de «publicidad-noticia».

En definitiva, el registro de voluntades digitales es un registro administrativo, en cuanto instrumento creado por el legislador autonómico al amparo de su competencia en materia de derecho civil: artículo 129 EAC, en desarrollo de la previsión del artículo 149.1.8 CE. La inscripción del documento de voluntades digitales en ese registro carece de efectos jurídicos sustantivos o materiales, pues esa inscripción en sí no aumenta ni transforma el contenido de la declaración de voluntad. La inscripción registral no añade ningún efecto al documento otorgado, el cual tendrá los efectos legales que le otorga la legislación civil aplicable, que es el Código civil de Cataluña. La inscripción en el registro de voluntades digitales sirve principalmente para acreditar la existencia y el contenido de la declaración de voluntad, que de lo contrario podría ser ignorada o desconocida en el momento de la muerte, de manera que tiene solo un efecto de «publicidad-noticia». Además, la inscripción en este registro no tiene trascendencia frente a terceros, carece de eficacia *erga omnes* y no produce efectos de publicidad general acerca de la titularidad de ningún derecho.

10. Mediante providencia de 15 de enero de 2019, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad ha sido promovido por el Presidente del Gobierno contra los siguientes preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2017, de 27 de junio, de las voluntades digitales y de modificación de los libros segundo y cuarto del Código civil de Cataluña: artículo 6 –en cuanto introduce el artículo 411.10.3 b) del libro cuarto del Código civil de Cataluña–, artículo 8 –en cuanto introduce el artículo 421.24.1 del libro cuarto del mismo Código–, artículo 10 –que añade la disposición adicional tercera al libro cuarto de dicho Código–, artículo 11 –que añade la disposición final quinta al libro cuarto del mismo Código– y la disposición final primera (referida al desarrollo reglamentario de la Ley).

Como ha quedado indicado con mayor detalle en el relato de antecedentes, el recurso de inconstitucionalidad tiene un fundamento exclusivamente competencial. Se sostiene por el Presidente del Gobierno, en síntesis, que la normativa impugnada de la Ley catalana 10/2017 permite que las voluntades digitales puedan plasmarse, cuando la persona no ha otorgado disposiciones de última voluntad (testamento, codicilo o memoria testamentaria), en un documento que debe inscribirse en el registro electrónico de voluntades digitales, creado por el artículo 10 de esa Ley. No se trata de un registro administrativo, con efectos de mera publicidad, sino de un registro jurídico de derecho civil, que produce efectos jurídicos sustantivos sobre las relaciones privadas, por lo que

la regulación impugnada invade la competencia estatal exclusiva en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos (art. 149.1.8 CE). Conforme a la jurisprudencia constitucional, las Comunidades Autónomas pueden crear registros administrativos instrumentales que coadyuven al efectivo ejercicio de sus competencias, pero no registros jurídicos de carácter civil, pues la competencia de ordenación de los registros de derecho privado se halla reservada al Estado por el artículo 149.1.8 CE. En esta materia, la Generalitat de Cataluña solo tiene atribuida la competencia ejecutiva [art. 147 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)], que comprende la aplicación o plasmación de los criterios que fije la legislación estatal.

Los representantes procesales del Parlamento y del Gobierno de la Generalitat de Cataluña se han opuesto al recurso de inconstitucionalidad. Interesan su desestimación por entender que los preceptos de la Ley 10/2017 que se impugnan no incurren en el exceso competencial que se les imputa, de suerte que esta regulación resulta plenamente conforme con la Constitución. El registro electrónico de voluntades digitales creado por la Ley 10/2017, en el que debe inscribirse el documento de voluntades digitales, otorgado en defecto de testamento, codicilo o memoria testamentaria, no es, como afirma el recurrente, un registro jurídico de derecho privado, sino un registro administrativo, para cuya creación y ordenación es competente la Comunidad Autónoma de Cataluña, de conformidad con sus competencias estatutariamente asumidas en materia de derecho civil (art. 129 EAC) y de organización de la Administración de la Generalitat. Esta comprende «las distintas modalidades organizativas e instrumentales para la actuación administrativa» [art. 150 b) EAC]. Esto es, el registro en cuestión se configura como un mero instrumento administrativo ligado a una competencia material de la Comunidad Autónoma, creado con el fin de facilitar el conocimiento de las voluntades digitales, dando así respuesta a una demanda creciente en la sociedad. No existe pues invasión ni menoscabo de la competencia del Estado para la ordenación de los registros e instrumentos públicos (art. 149.1.8 CE).

2. Como se ha visto, las partes discrepan no tanto en los títulos competenciales que consideran de aplicación para la resolución del presente proceso constitucional, como en su alcance en relación con los preceptos legales impugnados. Parten para ello del distinto entendimiento sobre la naturaleza jurídica del registro electrónico de voluntades digitales creado por el artículo 10 de la Ley 10/2017, en el que debe inscribirse el documento de voluntades digitales, en defecto de testamento, codicilo o memoria testamentaria. El Abogado del Estado sostiene que se trata de un verdadero registro jurídico de derecho civil, que produce efectos jurídicos sustantivos sobre las relaciones privadas, por lo que la regulación impugnada invade la competencia estatal exclusiva en materia de ordenación de registros públicos (art. 149.1.8 CE). Los representantes procesales del Parlamento y del Gobierno de la Generalitat de Cataluña entienden que no existe invasión ni menoscabo de la referida competencia estatal, pues no estamos ante un registro jurídico de derecho privado, sino ante un registro administrativo, que la Comunidad Autónoma puede crear legítimamente al amparo de sus competencias en materia de derecho civil y de organización administrativa [arts. 129 y 150 b) EAC].

Por tanto, para resolver la controversia competencial trabada en el presente recurso habremos de dilucidar qué naturaleza jurídica cabe atribuir al registro electrónico de voluntades digitales, creado por el impugnado artículo 10 de la Ley 10/2017. Procede por ello traer previamente a colación la doctrina constitucional acerca de la distribución de competencias en materia de ordenación de registros públicos.

3. De acuerdo con la doctrina de este Tribunal, los registros públicos a que se refiere el artículo 149.1.8 CE, cuya ordenación es competencia exclusiva del Estado, «son los referentes fundamentalmente a materias de derecho privado, como se infiere de su contexto y no a otros registros que ... aunque tengan repercusiones en ese campo del Derecho, tienen por objeto materias ajenas a él» (SSTC 71/1983, de 29 de julio, FJ 2, y 4/2014, de 16 de enero, FJ 3); dicho de otro modo, no cabe entender sino que «los

registros a que dicha ordenación se refiere son exclusivamente los de carácter civil» (SSTC 103/1999, de 3 de junio, FJ 3; 134/2006, de 27 de abril, FJ 8; 81/2013, de 11 de abril, FJ 5, y 11/2015, de 5 de febrero, FJ 3).

En orden a la delimitación de esa competencia exclusiva que el Estado ostenta conforme al artículo 149.1.8 CE, «en todo caso», para la ordenación de los registros públicos, entendiéndose por tales los de derecho privado, ha de precisarse que supone que ninguna disposición autonómica podrá, sin incurrir en inconstitucionalidad por invasión de la competencia estatal, proceder a dicha «ordenación», esto es, a la creación y regulación de registros jurídicos de carácter civil (en este sentido, en relación con los instrumentos públicos, SSTC 156/1993, de 6 de mayo, FJ 5, y 4/2014, FJ 3). Esta atribución competencial al Estado se realiza sin exclusión, restricción o limitación alguna, por lo que ha de entenderse que abarca por completo el régimen de los registros públicos en los que se inscriban actos de naturaleza o con trascendencia jurídica civil. Se trata, en definitiva, de una materia enteramente sustraída por el artículo 149.1.8 CE a la acción normativa de las Comunidades Autónomas, quedando atribuida en plenitud a la legislación del Estado, tanto normas con rango formal de ley como reglamentos.

Las Comunidades Autónomas pueden asumir en esta materia la competencia ejecutiva, como así ha sucedido efectivamente en el caso de Cataluña, en relación con el registro de la propiedad (art. 147.1 EAC) y con el registro civil (art. 147.3 EAC). Esa competencia autonómica de ejecución en materia de registros públicos de derecho privado comprenderá la aplicación de los criterios de ordenación que fije la legislación estatal, entendida en sentido material (STC 103/1999, FJ 4, por todas), «la cual podrá tener el grado de exhaustividad que resulte procedente, pudiendo el Estado retener para sí las actuaciones concretas en el ámbito de la coordinación y de la ejecución que resulten necesarias para la adecuada aplicación de dichos criterios» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 90).

No sería completa la delimitación competencial que nos ocupa si no tuviéramos en cuenta, como recuerda la STC 81/2013, FJ 5, que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias, pueden crear registros administrativos, distintos por tanto de los registros a los que se refiere el artículo 149.1.8 CE. Así ha sido admitido de manera constante por la doctrina constitucional desde las SSTC 32/1983, de 28 de abril y 87/1985, de 16 de julio. Nada impide, en efecto, que las Comunidades Autónomas puedan crear esos registros, como instrumentos administrativos ligados a una competencia propia, en la medida en que las competencias autonómicas de que se trate «puedan verse facilitadas mediante la existencia de tales instrumentos de publicidad y de control» (STC 87/1985, FJ 3).

Del mismo modo, también el Estado puede establecer los registros administrativos que estime necesarios para ejercer sus competencias, distintas de la prevista en el artículo 149.1.8 CE, si bien al regular el régimen jurídico de esos registros deberá respetar las competencias de ejecución que hayan asumido las Comunidades Autónomas en relación con esa materia (SSTC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 6; 203/1992, de 26 de noviembre, FJ 3 y 243/1994, de 21 de julio, FJ 6, entre otras). Como tiene advertido la doctrina de este Tribunal, sin olvidar las diferencias entre unas y otras materias, desde los diferentes criterios de distribución competencial, «es constitucionalmente posible la creación de un registro único para todo el Estado que garantice la centralización de todos los datos a los estrictos efectos de información y publicidad» y, a este fin, «fijar las directrices técnicas y de coordinación necesarias» para garantizar su centralización. Ello sin perjuicio de que en estos supuestos «el Estado debe aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción y de autorización o de cancelación y revocación que efectúen las Comunidades Autónomas que ostentan las competencias ejecutivas» en la materia. Pues si las facultades del Estado están circunscritas a la potestad normativa para la creación de un registro único, «estas otras facultades, de índole ejecutiva, exceden de su ámbito de actuación competencialmente posible» (por todas, SSTC 243/1994, de 21 de julio, FJ 6; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 12; 11/2015, de 5 de febrero, FJ 6, y 32/2016, de 18 de febrero, FJ 6).

Por lo demás, la doctrina de este Tribunal ha destacado igualmente, como recuerda la STC 209/2014, de 18 de diciembre, FJ 5, que, dejando al margen el registro mercantil, que sigue a la competencia del Estado en materia de legislación mercantil ex artículo 149.1.6 CE, como ya venimos indicando desde la STC 72/1983, de 29 de julio, FJ 8, no es el título competencial del artículo 149.1.8 CE (en lo relativo a la ordenación de los registros públicos), sino la materia en cada caso comprometida, la que determina la distribución de competencias para la ordenación del correspondiente registro administrativo de que se trate.

4. Delimitado así el reparto competencial en materia de ordenación de registros públicos, debemos proceder seguidamente a dilucidar cuál sea la naturaleza jurídica que cabe atribuir al registro electrónico de voluntades digitales creado por la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2017. Partiremos del examen de los preceptos de esta ley que se impugnan por el Abogado del Estado en representación del Presidente del Gobierno, pues de ello dependerá la solución de la controversia trabada en el presente proceso constitucional.

Es pertinente advertir que el recurso de inconstitucionalidad no discute que el legislador autonómico, en el marco de la competencia estatutariamente asumida en materia de derecho civil privativo de Cataluña (art. 129 EAC y STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 76), pueda regular la disposición de las voluntades digitales *mortis causa* mediante instrumentos propios de la sucesión testada en el derecho civil catalán (testamento, codicilo o memoria testamentaria), como efectivamente lo hace la Ley 10/2017. La impugnación se refiere únicamente a las previsiones de esa Ley autonómica conforme a las cuales, en defecto de tales instrumentos típicos del derecho sucesorio, pueden ordenarse las voluntades digitales mediante un documento que debe inscribirse para surtir efectos en el registro electrónico de voluntades digitales creado a tal fin. Entiende el recurrente que se trata de un registro jurídico de derecho privado, que solo puede ser establecido por el Estado, al amparo de su competencia exclusiva en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos (art. 149.1.8 CE). A esta cuestión ha de ceñirse nuestro escrutinio.

De conformidad con el artículo 411.10.3 b) del libro cuarto del Código civil de Cataluña, en la redacción dada por el artículo 6 de la Ley 10/2017, las voluntades digitales en caso de muerte pueden ordenarse, si el causante con vecindad civil catalana no ha otorgado disposiciones de última voluntad (testamento, codicilo o memoria testamentaria), por medio de «un documento que debe inscribirse en el registro electrónico de voluntades digitales». A su vez, el apartado 1 del artículo 421.24 del libro cuarto del Código civil de Cataluña, en la redacción dada por el artículo 8 de la Ley 10/2017, al referirse a la designación de la persona encargada de ejecutar las voluntades digitales del causante, determina que tal designación podrá hacerse (en defecto de disposiciones de última voluntad) «en un documento de voluntades digitales, el cual necesariamente debe especificar el alcance concreto de su actuación», y que «este documento habrá de inscribirse en el registro electrónico de voluntades digitales».

La disposición adicional tercera del libro cuarto del Código civil de Cataluña, añadida por el artículo 10 de la Ley 10/2017, aborda la regulación del registro electrónico de voluntades digitales. Establece este precepto lo siguiente:

«Disposición adicional tercera. *Registro electrónico de voluntades digitales.*

1. Se crea el Registro electrónico de voluntades digitales, adscrito al departamento competente en materia de derecho civil por medio del centro directivo que tenga atribuida la competencia.
2. En el Registro electrónico de voluntades digitales se inscriben los documentos de voluntades digitales.
3. El acceso al Registro electrónico de voluntades digitales está reservado al titular otorgante y, una vez muerto el titular, a las personas que se mencionan en los apartados siguientes, siempre y cuando acrediten, mediante el certificado de actos de última voluntad, que el causante no ha otorgado disposiciones de última voluntad.

4. Una vez muerto el titular, las personas que acrediten un interés legítimo pueden solicitar un certificado relativo a la existencia o no de un documento de voluntades digitales inscrito en el Registro electrónico de voluntades digitales. A solicitud de la persona interesada, si el causante no dispuso otra cosa, el certificado puede extenderse a la identificación de las personas designadas para la ejecución de las voluntades digitales.

5. Sin perjuicio de lo dispuesto por el apartado 4, los certificados relativos al contenido de las voluntades digitales inscritas en el Registro electrónico de voluntades digitales, una vez muerto el titular, únicamente pueden solicitarlos las personas designadas para la ejecución de las voluntades digitales y solo pueden entregarse a estas personas.

6. El Registro electrónico de voluntades digitales, si le consta la muerte de un otorgante, puede comunicar de oficio la existencia de voluntades digitales inscritas a las personas designadas para su ejecución, de acuerdo con lo que se establezca por reglamento.»

La organización, el funcionamiento y el acceso al registro electrónico de voluntades digitales se remiten al desarrollo reglamentario (disposición final quinta del libro cuarto del Código civil de Cataluña, añadida por el artículo 11 de la Ley 10/2017), concretamente a una orden del consejero del departamento de la Generalidad competente en materia de derecho civil (disposición final primera de la Ley 10/2017).

El preámbulo de la Ley 10/2017 califica al registro electrónico de voluntades digitales como «un nuevo instrumento registral de carácter administrativo que se crea con el objetivo de facilitar e incrementar las vías disponibles para dejar constancia de las voluntades digitales». En la misma línea, los representantes procesales del Parlamento y del Gobierno de la Generalidad de Cataluña sostienen que se trata de un registro administrativo, que la Comunidad Autónoma puede crear y regular al amparo de sus competencias en materia de derecho civil y de organización administrativa. El análisis del contenido de los preceptos impugnados no permite compartir este entendimiento sobre la naturaleza jurídica de ese registro de voluntades digitales, por las razones que seguidamente se expresan.

De acuerdo con la Ley 10/2017, el documento de voluntades digitales es el medio por el que las personas vecindadas en Cataluña pueden disponer *mortis causa* de sus archivos digitales frente a los prestadores de servicios de la sociedad de la información, en defecto de testamento, codicilo o memoria testamentaria. En ese documento de voluntades digitales pueden designar, si lo desean, a las personas físicas o jurídicas encargadas de ejecutar sus instrucciones al respecto, en cuyo caso deberán especificar el alcance concreto de la actuación de la persona designada.

El documento de voluntades digitales previsto en la Ley 10/2017 ha de inscribirse, para su eficacia, en el registro creado por esa misma ley [arts. 411.10.3 b), 421-24.1 y disposición adicional tercera del libro cuarto del Código civil de Cataluña, en la redacción resultante de la Ley 10/2017], de suerte que la decisión sobre el destino que tras la muerte desea dar la persona a su patrimonio digital, manifestada al margen de los instrumentos jurídicos ordenadores de las últimas voluntades conforme al derecho civil aplicable en Cataluña (testamento, codicilo o memoria testamentaria), despliega, en virtud justamente de esa inscripción registral, efectos jurídicos sustantivos en el ámbito sucesorio.

Dicho de otro modo, es la inscripción del documento de voluntades digitales en el registro electrónico creado por la Ley 10/2017 la que otorga eficacia jurídica a las previsiones del causante en orden a disponer *mortis causa* de sus voluntades digitales, del mismo modo que si las hubiera manifestado por medio de testamento, codicilo o memoria testamentaria, en defecto de estas. Precisamente por ello, para acceder a dicho registro los legitimados deben acreditar, mediante la aportación del certificado de actos de última voluntad, que expide el registro general del mismo nombre, incardinado en el Ministerio de Justicia, que el causante no ha otorgado disposiciones de última voluntad (apartado 3 de la disposición adicional tercera del libro cuarto del Código civil de Cataluña).

De esta manera, conforme a lo previsto en el artículo 10 de la Ley 10/2017, una vez fallecido el titular, quienes acrediten un interés legítimo pueden solicitar al encargado del registro electrónico de voluntades digitales la emisión de un certificado relativo a la existencia o inexistencia de un documento de voluntades digitales inscrito en dicho registro. Puede extenderse esa certificación a la identificación de la persona designada para la ejecución de dichas voluntades, salvo disposición en contra del causante (apartado 4 de la disposición adicional tercera del libro cuarto del Código civil de Cataluña). Solo la persona designada por el causante puede solicitar y obtener que se le expidan certificados relativos al contenido de las voluntades digitales inscritas en el registro electrónico creado al efecto (apartado 5 de la disposición adicional tercera del libro cuarto del Código civil de Cataluña). A su vez, el encargado de este registro, si le consta la muerte de un otorgante, puede comunicar de oficio la existencia de un documento de voluntades digitales inscrito a las personas designadas por el titular para la ejecución de las instrucciones contenidas en ese documento (apartado 6 de la disposición adicional tercera del libro cuarto del Código civil de Cataluña).

La normativa impugnada permite pues el otorgamiento de voluntades digitales en caso de muerte en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña mediante un documento que surte efectos, en caso de sucesión intestada, por su inscripción en el registro electrónico creado por el artículo 10 de la Ley 10/2017. La inscripción del documento de voluntades digitales en ese registro autonómico despliega así plena eficacia protectora respecto a dicho acto, al que pueden anudarse otros actos y negocios jurídicos posteriores en relación con el patrimonio digital del causante, según las instrucciones contenidas en aquel documento. Produce esa inscripción registral, en suma, efectos jurídicos sustantivos sobre las relaciones privadas, en el ámbito sucesorio, de manera que, en defecto de disposiciones de última voluntad (testamento, codicilo o memoria testamentaria), la inscripción del documento de voluntades digitales en el registro previsto por la Ley 10/2017 es oponible frente a los terceros que operan en el tráfico jurídico. Esa eficacia jurídica que brinda la inscripción registral del documento de voluntades digitales conforme al sistema de la Ley 10/2017 solo decae, de acuerdo con la misma ley, en el supuesto de que el causante hubiese ordenado sus voluntades digitales por medio de testamento, codicilo o memoria testamentaria, al prevalecer la sucesión testada, como se ha visto.

En consecuencia, el registro electrónico de voluntades digitales creado por la Ley 10/2017 no aparece configurado como un mero instrumento registral de carácter administrativo, ligado a la competencia sustantiva en materia de derecho civil que la Comunidad Autónoma tiene estatutariamente asumida (art. 129 EAC), para facilitar el conocimiento de las voluntades digitales. Se trata, por el contrario, de un registro público de derecho privado, en el que han de inscribirse para su validez los documentos de voluntades digitales, en defecto de disposiciones de última voluntad. Los preceptos impugnados de la Ley autonómica 10/2017 permiten a los ciudadanos con vecindad civil catalana (art. 14 del Código civil y artículo 111-3 del primer libro del Código civil de Cataluña) ordenar el destino de su patrimonio digital en caso de muerte no solo mediante testamento, codicilo o memoria testamentaria, sino también en ausencia de esas disposiciones de última voluntad, por medio del documento de voluntades digitales, que despliega efectos jurídicos sustantivos sobre las relaciones privadas en virtud de su inscripción en el registro creado por la Ley 10/2017 que es objeto del presente recurso.

De este modo la normativa impugnada excede de la competencia meramente ejecutiva que la Comunidad Autónoma ostenta (art. 147 EAC) en relación con los registros públicos de derecho privado a que se refiere el artículo 149.1.8 CE; su ordenación es competencia exclusiva del Estado, conforme a la doctrina constitucional antes citada. Esta ordenación, entendida en sentido material, comprensiva tanto de normas con rango de ley como de reglamentos, podrá tener el grado de exhaustividad que se considere procedente. Corresponde a las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias ejecutivas al respecto –como sucede en el caso de Cataluña– la aplicación de los criterios de ordenación que fije la normativa del Estado, que puede

asimismo reservar a órganos estatales las actuaciones concretas en el ámbito de la coordinación y la ejecución que resulten necesarias para la adecuada aplicación de esos criterios.

Debe advertirse por otra parte que el hecho de que, con posterioridad a la normativa impugnada, el legislador estatal haya regulado en los artículos 3 y 96 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, las reglas de acceso de los legitimados a los archivos digitales de personas fallecidas, con la expresa mención de que en las Comunidades Autónomas con derecho civil propio se estará a lo establecido por estas dentro de su ámbito de aplicación (art. 96.4), no permite sanar la carencia de competencia autonómica para aprobar los preceptos legales impugnados. Conforme al principio de indisponibilidad de las competencias (por todas, SSTC 330/1994, de 15 de diciembre, FJ 2; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4; 130/2013, de 4 de junio, FJ 14, y 33/2018, de 12 de abril, FJ 2), esta salvedad nunca podrá entenderse referida a la ordenación de los registros e instrumentos públicos a que se refiere el artículo 149.1.8 CE. En esta materia, como se ha razonado, el Estado ostenta la competencia normativa plena, lo que significa que ninguna disposición autonómica podrá, sin incurrir en inconstitucionalidad, por invadir la competencia exclusiva estatal, proceder a la creación y regulación de registros jurídicos de carácter civil. En esta materia, la Comunidad Autónoma de Cataluña solo puede ejercer funciones ejecutivas, en los términos ya precisados.

Dicho de otro modo, no está en cuestión la potestad del legislador autonómico para regular, al amparo de la competencia en materia de derecho civil privativo de Cataluña (arts. 149.1.8 CE y 129 EAC), la disposición *mortis causa* de las voluntades digitales, como el artículo 96.4 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, viene a reconocer, si bien esa regulación no puede extenderse, so pena de incurrir en invalidez, a la creación de un registro de naturaleza civil, como el creado por la Ley 10/2017.

Conviene advertir en este sentido que los artículos 3.2 y 96.3 y la disposición final decimoquinta de la citada Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, habilitan al Gobierno para establecer mediante real decreto un registro en el que hayan de inscribirse los mandatos e instrucciones del causante a las personas que hubiese designado expresamente para poder acceder a sus datos personales y solicitar del responsable o encargado del tratamiento su rectificación o supresión, en su caso, así como para acceder a los contenidos gestionados por prestadores de servicios de la sociedad de la información e impartirles las órdenes oportunas sobre su utilización, destino o supresión, y para cumplir la voluntad del causante respecto del mantenimiento o eliminación de los perfiles personales en redes sociales.

En definitiva, ha de concluirse que el legislador autonómico ha procedido, mediante la creación del registro en el que han de inscribirse los documentos de voluntades digitales, a la ordenación de un registro jurídico de carácter civil, lo que excede de su ámbito competencial e invade la competencia exclusiva del Estado en materia de ordenación de registros e instrumentos públicos (art. 149.1.8 CE).

5. La conclusión alcanzada en el fundamento jurídico precedente determina que deba declararse la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 10 de la Ley 10/2017, que introduce la disposición adicional tercera del libro cuarto del Código civil de Cataluña, antes transcrita, por la que se crea y regula el registro electrónico de voluntades digitales. Se trata, como se ha dicho, de un registro jurídico de derecho privado, que solo puede ser establecido por el Estado, al amparo de su competencia exclusiva en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos (art. 149.1.8 CE).

Por conexión con el artículo 10 se impugnan también en el presente recurso el artículo 11 y la disposición final primera de la Ley 10/2017. El artículo 11 añade la disposición final quinta al libro cuarto del Código civil de Cataluña, a cuyo tenor «la organización, el funcionamiento y el régimen de acceso del registro electrónico de voluntades digitales deben establecerse por reglamento». A su vez, la disposición final primera de la Ley 10/2017, bajo el título de «desarrollo reglamentario», establece que «Se habilita al consejero del departamento competente en materia de derecho civil para

llevar a cabo el desarrollo reglamentario de la presente ley con relación a la organización, el funcionamiento y el acceso al registro electrónico de voluntades digitales, mediante la correspondiente orden». Ambos preceptos han de ser igualmente declarados inconstitucionales y nulos, conforme a lo antes razonado.

Debe asimismo declararse por el mismo motivo la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 411.10.3 b) del libro cuarto del Código civil de Cataluña, redactado por el artículo 6 de la Ley 10/2017, a cuyo tenor las voluntades digitales pueden ordenarse, «si la persona no ha otorgado disposiciones de última voluntad, [mediante] un documento que debe inscribirse en el registro electrónico de voluntades digitales».

Debe finalmente declararse inconstitucional y nulo por idéntica razón el artículo 421.24.1 del libro cuarto del mismo Código en la redacción dada por el artículo 8 de la Ley 10/2017, en el inciso, al que debe entenderse ceñida la impugnación del presente recurso, según lo ya razonado: «y, en defecto de estos instrumentos, en un documento de voluntades digitales, el cual necesariamente debe especificar el alcance concreto de su actuación. Este documento debe inscribirse en el registro electrónico de voluntades digitales.» Esta declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad no ha de afectar al resto del enunciado del precepto, respecto del cual no cabe apreciar exceso competencial, conforme a los razonamientos precedentes.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar el presente recurso promovido por el presidente del Gobierno y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2017, de 27 de junio, de las voluntades digitales y de modificación de los libros segundo y cuarto del Código civil de Cataluña:

1.º Del artículo 6, en cuanto a la redacción dada al artículo 411.10.3, letra b), del libro cuarto del Código civil de Cataluña («Si la persona no ha otorgado disposiciones de última voluntad, un documento que debe inscribirse en el registro electrónico de voluntades digitales»).

2.º Del artículo 8, en cuanto a la redacción dada al artículo 421.24.1 del libro cuarto del mismo Código, en el inciso «y, en defecto de estos instrumentos, en un documento de voluntades digitales, el cual necesariamente debe especificar el alcance concreto de su actuación. Este documento debe inscribirse en el registro electrónico de voluntades digitales».

3.º Del artículo 10, que incorpora a dicho Código la disposición adicional tercera del libro cuarto.

4.º Del artículo 11, que añade al mismo Código la disposición final quinta del libro cuarto.

5.º De la disposición final primera.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a diecisiete de enero de dos mil diecinueve.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narvárez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Firmado y rubricado.

Voto particular discrepante que formula la Magistrada doña Encarnación Roca Trías a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4751-2017

1. En ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, expreso mi discrepancia con la Sentencia cuyo fallo, en mi opinión, hubiera debido ser desestimatorio.

Mi oposición se basa, esencialmente, en la interpretación efectuada respecto a la naturaleza del registro que se crea en el artículo 411-10.3 b) del Código civil de Cataluña. La mencionada sentencia declara que el registro electrónico de voluntades digitales tiene naturaleza civil, no administrativa y, en consecuencia, anula los artículos 411-10.3 b) y 421-24,1 del Código civil de Cataluña, porque en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.8 CE, la competencia para la creación de un registro del tipo introducido en la Ley 10/2017 pertenece exclusivamente al Estado.

Estoy de acuerdo –como afirma la sentencia con la que discrepo– respecto a que la naturaleza del litigio planteado en este recurso es puramente competencial y también con la interpretación de la competencia que en ella se hace relativa a la posibilidad de creación de registros por la Comunidad Autónoma de Cataluña, tal como ha venido siendo delimitada por este Tribunal. Sin embargo, no lo estoy respecto a la calificación como civil del registro electrónico de voluntades digitales. Es cierto que si se le atribuye naturaleza civil, su creación y regulación es competencia exclusiva del Estado sobre ordenación de los instrumentos y registros públicos (art. 149.1.8 CE); mientras que, por el contrario, si se le atribuye naturaleza administrativa, no existe inconveniente constitucional alguno en que la Generalitat de Cataluña lo articule. Precisamente por ello el núcleo del debate competencial se ha centrado en la naturaleza jurídica de este nuevo registro público, pero la ponencia le atribuye la civil por unas razones que, a mi juicio, no son acertadas y que aparecen en el fundamento jurídico 4.

Paso, por consiguiente, a exponer los argumentos que me llevan a entender que la naturaleza de este tipo de registro es administrativa y que la Generalitat de Cataluña ostenta competencia legislativa para crearlo y ordenarlo:

2. Para la sentencia, «es la inscripción del documento de voluntades digitales en el registro electrónico creado por la Ley 10/2017 la que otorga eficacia jurídica a las previsiones del causante en orden a disponer *mortis causa* de sus voluntades digitales, del mismo modo que si las hubiera manifestado por medio de testamento, codicilo o memoria testamentaria, en defecto de estas», por lo que «la inscripción del documento de voluntades digitales en ese registro autonómico despliega así plena eficacia protectora respecto a dicho acto, al que pueden anudarse otros actos y negocios jurídicos posteriores en relación con el patrimonio digital del causante, según las instrucciones contenidas en aquel documento. Produce esa inscripción registral, en suma, efectos jurídicos sustantivos sobre las relaciones privadas, en el ámbito sucesorio, de manera que, en defecto de disposiciones de última voluntad (testamento, codicilo o memoria testamentaria), la inscripción del documento de voluntades digitales en el registro previsto por la Ley 10/2017 es oponible frente a los terceros que operan en el tráfico jurídico».

Sin embargo, si se examina lo dispuesto en el artículo 411-10.3 b) del Código civil de Cataluña, hay que concluir ya desde este momento que la sola inscripción del documento de voluntades digitales en tal registro no determina ni la naturaleza jurídico-civil de tales disposiciones, ni la del propio registro.

Parece dar a entender la sentencia de la que con todo respeto discrepo, que la creación del registro de voluntades digitales obedece a la necesidad de que para que dicho documento sea válido requiere su inscripción registral, lo que no parece ser en absoluto cierto, como tampoco tal naturaleza constitutiva de la inscripción registral puede predicarse de determinados tipos de testamentos que también acceden al registro de actos de última voluntad y ello no constituye un requisito formal para la validez de los mismos, sino una garantía de seguridad para los interesados (v.gr., los testamentos

abiertos). La existencia de un registro público no impide que puedan existir otros tipos de disposiciones de última voluntad puramente privados, como los testamentos, codicilos y memorias testamentarias otorgados en forma ológrafa que poseen igual validez que los inscritos.

Viceversa, también, cómo no, existen actos y negocios que para su validez requieren de inscripción y, sin embargo, no son actos o negocios jurídico-civiles o bien el registro donde se inscribe su constitución no tiene naturaleza civil, por ejemplo, el registro de asociaciones o el de fundaciones, cuya inscripción es determinante para que las recién constituidas adquieran la personalidad jurídica. Tal naturaleza constitutiva de la inscripción no determina que los registros correspondientes tengan naturaleza civil (así se desprende del Real Decreto 1611/2007, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del registro de fundaciones de competencia estatal y del Real Decreto 949/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del registro nacional de asociaciones, como en Cataluña, de la Ley 4/2008, de 24 de abril, del libro tercero del Código civil de Cataluña, relativo a las personas jurídicas).

En consecuencia, puede decirse que la naturaleza constitutiva o meramente declarativa de las inscripciones de los hechos, actos y negocios jurídicos no determina ni la naturaleza civil de los mismos, ni la del registro donde se inscriben.

3. Otra razón que se ofrece en la sentencia, de la que discrepo, para deducir la naturaleza civil del registro catalán electrónico de voluntades digitales es la que de la disposición adicional tercera de la Ley 10/2017, exige, para la inscripción de tales disposiciones de voluntad, la acreditación de que no se ha otorgado testamento, codicilo o memoria testamentaria, así como el hecho de que es la persona que acredita un interés legítimo y no los herederos o legatarios, quien puede solicitar el certificado relativo a la existencia del documento, si bien sólo la persona designada por el otorgante puede acceder a su contenido. Con tal argumento, parece quererse dar a entender que estaríamos por así decirlo, en presencia de un verdadero testamento sobre el patrimonio digital del causante.

Respecto a este razonamiento también debe recordarse que no todos los actos que adquieren eficacia a la muerte de una persona entran en la categoría del derecho de sucesiones, como puede suceder con los nombramientos tutelares no testamentarios o los poderes otorgados en previsión de la incapacidad, para los que concretamente en Cataluña están creados registros específicos (arts. 222-8 y 222-4 y 222-5 del libro segundo del Código civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia). Igualmente cabe citar el registro de parejas estables, creado por Decreto-Ley 3/2015, de 6 de octubre, de modificación de la Ley 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo del Código civil de Cataluña, relativa a la creación del registro de parejas estables o el registro de patrimonios protegidos (creado por Ley 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo del Código civil de Cataluña), todos ellos afectantes a actos relativos al derecho civil de la persona, muchos de los cuales adquieren plena vigencia tras el fallecimiento de la persona, pero no competen a la sucesión de ésta y cuyos registros, además, tienen naturaleza administrativa, como acontece, por ejemplo, con el registro de contratos de seguros de cobertura de fallecimiento (Ley 20/2005, de 14 de noviembre y Real Decreto 398/2007, de 23 de marzo, por el que se desarrolla).

4. Pero es más. La sentencia parte de la idea de que las voluntades digitales son actos de disposición respecto al patrimonio digital de una persona y que, por ello, el registro al que acceden tales disposiciones tiene naturaleza civil. Frente a ello cabe subrayar, en primer lugar, que tan siquiera el propio registro de actos de última voluntad, creado con carácter previo incluso al Código civil, tiene naturaleza civil a los efectos del artículo 149.1.8 CE, sino que es un registro administrativo instaurado por Real Decreto de 14 de noviembre de 1885 y que se encuentra orgánicamente adscrito al Ministerio de Justicia a través de la Dirección General de los Registros y del Notariado (DGRN). Como tal, le es de aplicación el régimen jurídico de los registros administrativos previsto en las normas generales del procedimiento administrativo (Ley 39/2015, de 1 de octubre, por el

que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración general del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro), si bien con carácter previo le será de aplicación su normativa especial.

Recordemos en tal sentido, que las funciones del registro general son esencialmente dos, la elemental o primaria de toma de razón del otorgamiento de testamentos por un lado, y la expedición de certificados de últimas voluntades por otro, que deviene fundamental para la tramitación de los procedimientos de declaración de herederos, ya sea por sucesión testada o intestada.

Que el registro tenga carácter público y que su gestión esté centralizada en la DGRN no significa que se trate de uno de aquellos registros cuya ordenación queda reservada ex artículo 149.1.8 CE exclusivamente al Estado. Su funcionamiento carece de los requisitos connaturales a los registros civiles a los que se refiere la norma competencial, pues entre otras cosas, sólo publicita o da a conocer la existencia o inexistencia de tales voluntades, pero no declara o reconoce derechos subjetivos de algún tipo, ni existe función calificadoras alguna del registrador en orden al control de legalidad del acto de inscripción en su condición de funcionario público del registro. Se trata, en definitiva, de una institución jurídica que tiene por finalidad proporcionar seguridad al tráfico mediante la toma de razón de una manera oficial de los actos de última voluntad otorgados por una persona y su publicidad mediante los oportunos certificados.

En definitiva, puede afirmarse que son numerosos los actos y negocios jurídicos civiles susceptibles de inscripción en los registros y no por ello tales registros gozan de naturaleza civil, sino que pueden tenerla administrativa (así sucede también, por ejemplo, con los distintos registros de las parejas de hecho, para las que el artículo 174 de la Ley general de la Seguridad Social exige su inscripción para el reconocimiento de las pensiones de viudedad).

Sin embargo, la sentencia de la que discrepo, se limita a recoger la jurisprudencia constitucional sobre la interpretación del artículo 149.1.8 CE en relación con las competencias exclusivas del Estado respecto a los «registros e instrumentos públicos», pero no establece un canon respecto a qué debe entenderse como materia civil a los efectos de determinar la naturaleza del registro. Se limita a señalar que su objeto son «las relaciones privadas» (FJ 3), sin tener en cuenta la naturaleza de otros registros creados por leyes civiles, también las catalanas, que requieren de la inscripción de determinados documentos o acuerdos para su validez o inciden directamente sobre las relaciones privadas y que no han sido considerados como registros de naturaleza civil. Esta falta de canon impide, a mi juicio, que se pueda llegar al fallo estimatorio que ha votado este Tribunal.

5. El artículo 411-10 del Código civil catalán define el concepto de «voluntades digitales en caso de muerte», indicando, en el párrafo 1, que por tales se entienden «las disposiciones que establece una persona para que, después de su muerte, el heredero o albacea universal, en su caso, o la persona designada para ejecutarlas, actúe ante los prestadores de servicios digitales con quienes el causante tenga cuentas activas». El causante puede designar a una persona física o jurídica como encargada de ejecutar sus voluntades digitales. Si no designa a nadie en particular se entiende que le corresponde al heredero o albacea ejecutarlas. En cuanto a la forma de manifestar estas voluntades digitales, permite que se puedan ordenar mediante disposición de última voluntad (testamento, codicilo o memorias testamentarias) o a través de un documento (denominado «documento de voluntades digitales») que ha de inscribirse en el registro electrónico de voluntades digitales que crea la norma impugnada. Hasta aquí podría pensarse que la ley catalana faculta al causante para decidir sobre el destino de sus bienes digitales, tanto en lo que respecta a la información relativa a sus cuentas como a los contenidos existentes en ellas que podrían, si es su voluntad, ser comunicados o entregados a la persona designada, al albacea o a sus herederos. Sin embargo, si se examina pausadamente la norma cuya constitucionalidad se cuestiona, se llega fácilmente a la conclusión de que al documento de voluntades digitales, aunque se le

denomine «testamento digital», en rigor no es tal y que tan siquiera se trata de un tipo de testamento o de un testamento especial. El formato digital de determinados contenidos en archivos o el lugar donde se encuentran ubicados no los distingue del resto de bienes que puedan integrar el caudal relicto, ni la norma les está otorgando un tratamiento jurídico distinto en orden a su destino sucesorio. Al fallecimiento del otorgante del documento de voluntades digitales, su herencia comprenderá todos sus bienes, derechos y obligaciones que no se hayan extinguido por su fallecimiento y su transmisión se producirá, en cualquier caso, por la voluntad que este haya manifestado en testamento y, a falta del mismo, por disposición de la Ley. Por ello, creo que puede afirmarse que el documento de voluntades digitales al que se refiere la norma impugnada no contiene una verdadera ordenación de la sucesión, tan siquiera de los materiales o archivos digitales del causante, que con independencia del soporte digital en el que se encuentran, en todo caso forman parte del caudal hereditario y son objeto de la sucesión. Lo que en realidad recoge el documento es la voluntad del fallecido respecto a la realización de actividades muy concretas que están directamente relacionadas con el ejercicio de derechos personalísimos de carácter no patrimonial, por tanto, no transmisibles *mortis causa*, como las de comunicar a los prestadores de servicios digitales su defunción; solicitar la cancelación de las cuentas activas o que ejecuten las cláusulas contractuales o que se activen las políticas establecidas para los casos de defunción y, en su caso, que libren una copia de los archivos digitales que estén en sus servidores (art. 411-10, en su párrafo 2).

En mi opinión, el hecho de que la eficacia de las voluntades digitales se produzca después de la muerte de la persona y que a tales disposiciones se les denomine de manera semejante a las testamentarias no significa que tengan tal naturaleza testamentaria, ni que deban custodiarse en un registro civil de los que contempla el artículo 149.1.8 CE, pero incluso en el caso de que sí que la tuviera, no genera ningún problema de relación o coexistencia porque la ley catalana establece la incompatibilidad entre ambos instrumentos y limita la eficacia del documento de voluntades digitales a la falta de testamento.

De este modo la utilidad del registro de voluntades digitales queda reducida a los supuestos en los que no existe inscripción alguna conforme al registro general de actos de última voluntad (que depende orgánicamente de la Dirección General de los Registros y del Notariado). Y se configura, como la propia ley indica, como un instrumento que publicita la existencia de voluntades digitales, y permite ordenar la gestión de la huella digital para después de su muerte a personas que han optado por no otorgar disposiciones testamentarias. En definitiva, se trata de un registro que queda fuera de la competencia exclusiva del Estado sobre la ordenación de los registros públicos que recoge el artículo 149.1.8 CE.

Y en este sentido emito mi Voto particular discrepante con la sentencia en el sentido de que debería haberse desestimado el recurso de inconstitucionalidad en relación a la creación por la Generalitat de Cataluña de un registro electrónico de voluntades digitales.

Y en este sentido emito mi Voto particular.

Madrid, a diecisiete de enero de dos mil diecinueve.—Encarnación Roca Trías.—
Firmado y rubricado.